

Raumwirksame Folgen des demografischen Wandels in Ostdeutschland

Klingholz, Reiner

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klingholz, R. (2009). *Raumwirksame Folgen des demografischen Wandels in Ostdeutschland*. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-329644>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

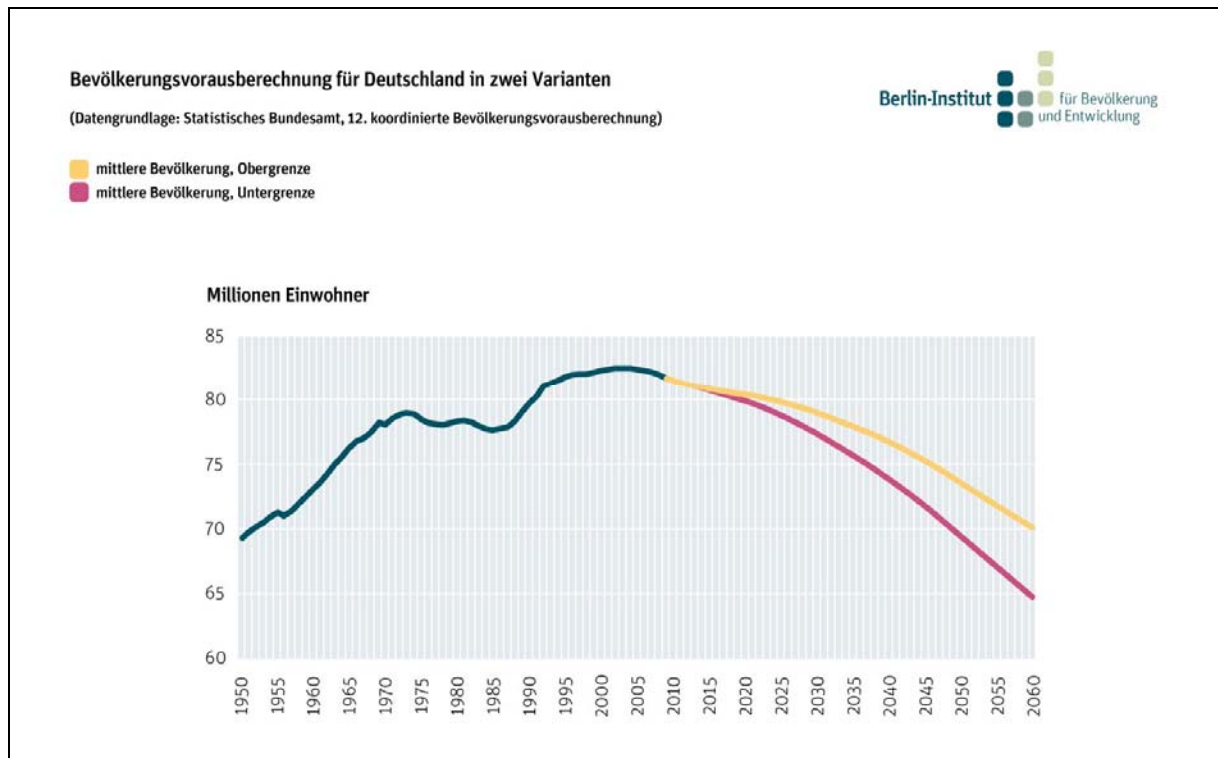
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Raumwirksame Folgen des demografischen Wandels in Ostdeutschland¹

Reiner Klingholz, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

Die Bevölkerungszahl Deutschlands hat im Jahr 2002 ihr historisches Maximum erreicht und ist in den Folgejahren kontinuierlich und in wachsendem Umfang geschrumpft – bis dato um mehr als eine halbe Million. Grund dafür sind die seit Mitte der 1970er Jahren anhaltend niedrigen Geburtenraten sowie geringe Zuwanderungszahlen der jüngeren Vergangenheit, die den Überschuss der Sterbefälle über die Geburten nicht mehr kompensieren können.



Den jüngsten Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes zufolge dürften sich die Verluste bis 2050 auf etwa elf bis zwölf Millionen summieren.² Diese Zahl entspricht etwa der Einwohnerzahl der neuen Bundesländer ohne den Stadtstaat Berlin. Von Mitte des Jahrhunderts an dürfte Deutschlands Bevölkerung den Vorausberechnungen zufolge jährlich um eine halbe Million schrumpfen.³

¹ Eingeladener Eröffnungsvortrag - Workshop zur Etablierung einer Expertenplattform *Demografischer Wandel in Sachsen-Anhalt* 08. Dezember 2009 im Wissenschaftszentrum des Landes Sachsen-Anhalt Wittenberg. <http://www.wzw-sachsen-anhalt.de>

² Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

³ Wichtig ist bei der Beurteilung von Bevölkerungsvorausberechnungen, dass es sich dabei *nicht* um Prognosen handelt, sondern um Szenarien, die auf bestimmten Annahmen zur Fertilität, zur Lebenserwartung und zu den Wanderungsbewegungen beruhen. Szenarien mit „Wenn-dann-Annahmen“ sind jedoch wichtige Planungsinstrumente, weil sie der Politik einen Handlungsrahmen aufzeigen – etwa welche demografischen Effekte sich mit einer erfolgreichen Familien- oder Zuwanderungspolitik erzielen lassen. Vorausberechnungen können keine unerwarteten Ereignisse berücksichtigen, wie den Fall der Mauer, Flüchtlingswellen oder eine massive Grippewelle. Dennoch sind Vorausberechnungen, zumindest über einen Zeitraum von etwa 20 bis 30 Jahren, vergleichsweise zuverlässig, weil sie den größten Teil der Bevölkerung lediglich fortschreiben (die Tatsache, dass ein 20-Jähriger 20 Jahre später 40 Jahre alt ist, unterliegt keiner Unsicherheit), und sich Lebenserwartung und Fertilität im Allgemeinen nur sehr langfristig und geringfügig verändern. Lediglich die Wanderungen unterliegen mitunter größeren Schwankungen, weshalb Bevölkerungsvorausberechnungen mit wachsender räumlicher Auflösung (etwa für Kommunen oder Landkreise) mit größeren Fehlern behaftet sind.

Der vorausberechnete Bevölkerungsschwund wird mit größter Wahrscheinlichkeit zu Lasten jener Gebiete gehen, die schon länger von Abwanderung und Alterung betroffen sind. Sie liegen vorwiegend im Osten Deutschlands, breiten sich mittlerweile aber immer weiter gen Westen aus.

Zwar ist die Bevölkerungszahl im Osten Deutschlands bereits über die gesamte Geschichte der DDR Jahr für Jahr gesunken, doch seit der Wiedervereinigung schrumpft die Bevölkerung massiv. Neben der rund anderthalb Jahrzehnte sehr niedrigen und mittlerweile nur noch niedrigen Fertilitätsrate von knapp 1,4 Kindern je Frau und dem damit verbundenen Überschuss der Sterbefälle über die Geburten ist der Hauptgrund für den Schwund die Abwanderung meist gut ausgebildeter, junger Menschen. Seit dem Mauerfall haben im Saldo über 1,7 Millionen Menschen ihrer alten Heimat den Rücken gekehrt – über zehn Prozent der Bevölkerung zum Ende der DDR-Ära. Hinter dem Verlust verbirgt sich ein lange unbeachtetes Phänomen der überproportionalen Abwanderung junger Frauen. In der Folge ist in den neuen Bundesländern in der Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen ein erheblicher Überschuss an Männern entstanden, der in manchen peripheren und strukturschwachen Regionen 25 Prozent erreicht.⁴ Das bedeutet, dass die überzähligen Männer, die häufig schlecht qualifiziert und ohne Arbeit und rein statistisch auch keine Partnerin finden können, von wesentlichen gesellschaftlichen Bereichen ausgeschlossen werden. Tendenziell korreliert eine hohe Frauenabwanderung mit einem erhöhten Anteil rechtsradikaler Wähler. Die Folgen für die betroffenen Regionen gehen weit über den reinen Verlust an Bewohnerinnen hinaus. So fehlen allein aufgrund der Frauenabwanderung in den neuen Bundesländern über 100.000 Kinder.

Die Gründe für die selektive Abwanderung junger Frauen liegt nicht, wie ursprünglich vermutet, in einer Benachteiligung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Im Gegenteil liegt heute die Arbeitslosigkeit junger Männer in Ostdeutschland über den jungen Frauen. Zudem hat sich der Arbeitsmarkt im Osten seit der Wende durch den Ausbau der Dienstleistungsbranchen und den Wegfall traditioneller Fertigungsindustrien und später der Bauwirtschaft deutlich zugunsten von Berufen verschoben, in denen tendenziell mehr Frauen beschäftigt sind. Die Hauptursache für die überproportionale Frauenabwanderung ist vielmehr in deutlichen Bildungsunterschieden der Geschlechter zu suchen. Junge Frauen erzielen wesentlich bessere Schulabschlüsse und haben deshalb bessere Chancen anderenorts einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu bekommen als junge Männer. Gerade in wirtschaftsschwachen Landstrichen stellen Frauen einen besonders hohen Anteil unter den Abiturienten, mit der Folge, dass dort die Frauenabwanderung am stärksten ausgeprägt ist.

Zurück bleibt vor allem in den ländlichen Gebieten tendenziell eine sozial schwache, alternde Bevölkerung. Manche Regionen Sachsen-Anhalts, aber auch Vorpommerns und Brandenburgs sind mittlerweile sozial und intellektuell so stark erodiert und unattraktiv geworden, dass ein Zuzug neuer Bürger unwahrscheinlich geworden ist. Derartige Veränderungen in der Alters- und Bevölkerungsstruktur führen zu einschneidenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungen auf allen Ebenen. Fehlende Steuereinnahmen einerseits, Veränderungen im Versorgungsangebot andererseits stellen Kommunen und Länder vor kaum überwindbare Herausforderungen.

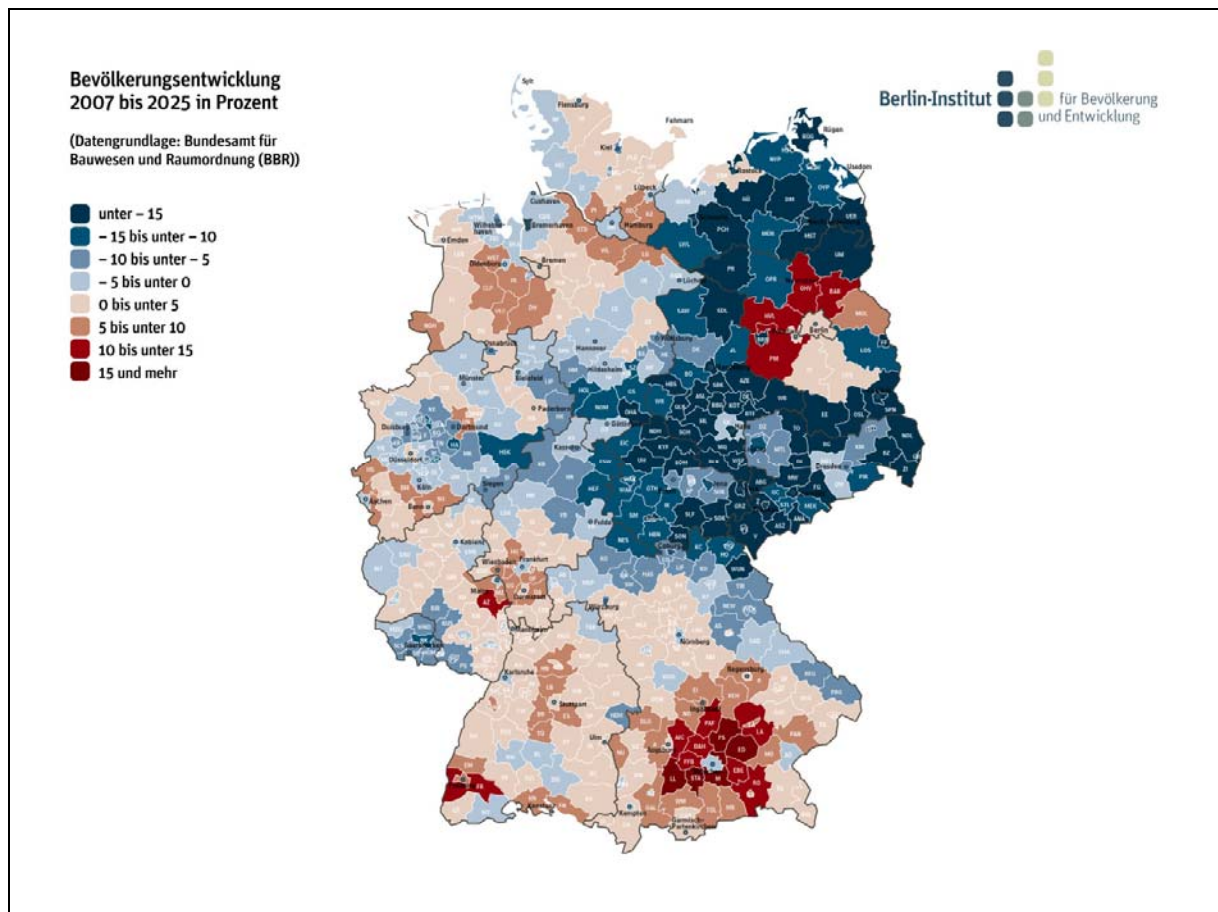
Ein Zurück zu stabilen demografischen Verhältnissen im Osten Deutschlands ist wegen der künftig ausgedünnten Elternjahrgänge, wegen der Abwanderung junger Frauen und fehlender Zuwanderung aus dem Westen oder dem Ausland auf absehbare Zeit ausgeschlossen. Die extrem niedrige Fertilitätsrate von zum Teil unter 0,8 Kindern je Frau in den 1990er Jahren hat im Vergleich zur Vorwendezeit zu einer halbierten Kindergeneration geführt. In der Folge wurden über 2.000 Schulen geschlossen. Seit 2008 fehlt es zeitversetzt an Auszubildenden, von etwa 2011 an wird die Zahl der Studienanwärter zusammenbrechen und wenige Jahre später wird nur noch eine halbierte potenzielle Elterngeneration zur Verfügung stehen. Von 2025 an wird sich dann die Altersgruppe der 35- bis 40-

⁴ Kröhnert, Steffen / Klingholz, Reiner (2007): Not am Mann – Von Helden der Arbeit zur neuen Unterschicht? Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.

Jährigen halbiert haben, jene Altersklasse, in der die meisten Unternehmensgründungen registriert werden.

Nahezu alle Regionen der neuen Bundesländer haben weitere, zum Teil erhebliche Bevölkerungsverluste zu erwarten. Einige der Städte und Gemeinden werden bis 2025 mehr als die Hälfte der Bevölkerung zu DDR-Zeiten verloren haben. Während bis zu diesem Stichdatum deutschlandweit etwa die Hälfte aller Landkreise und kreisfreien Städte vom Schrumpfen betroffen sein werden, trifft dies in Ostdeutschland auf alle Kreise mit Ausnahme des Großraumes Berlin zu.⁵

Schon heute schrumpft die Bevölkerung fast aller ostdeutschen Kreise sowohl aufgrund von Sterbeüberschüssen wie auch von Abwanderung.



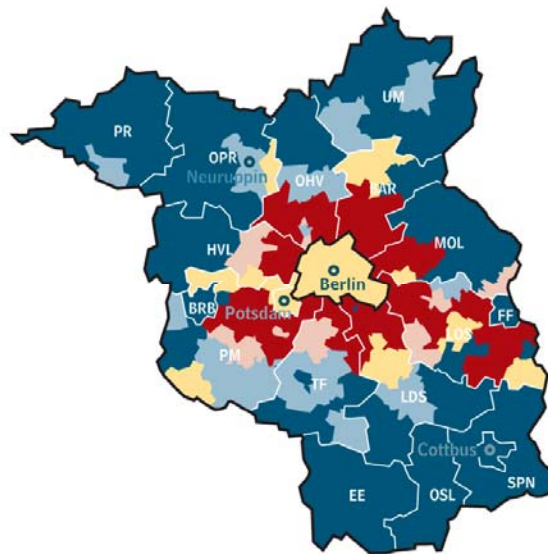
⁵ Klingholz, Reiner / Weber, Andreas (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1082377/Demografischer-Wandel-Ein-Politikvorschlag-unter-besonderer-Beruecksichtigung-der-neuen-Laender.pdf.

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene 2002 bis 2020

(Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

- - 10,01 und weniger
- - 10 bis - 2,99
- - 3 bis 2,99
- 3 bis 9,99
- 10 und mehr

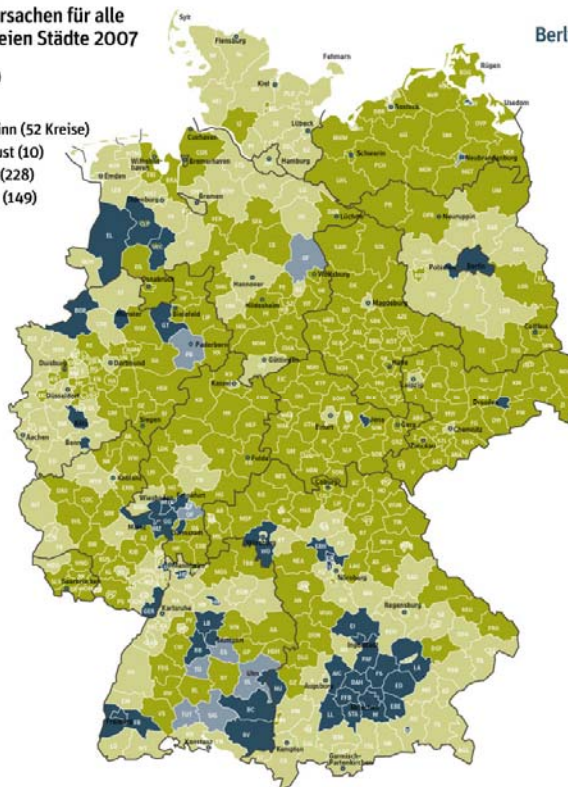


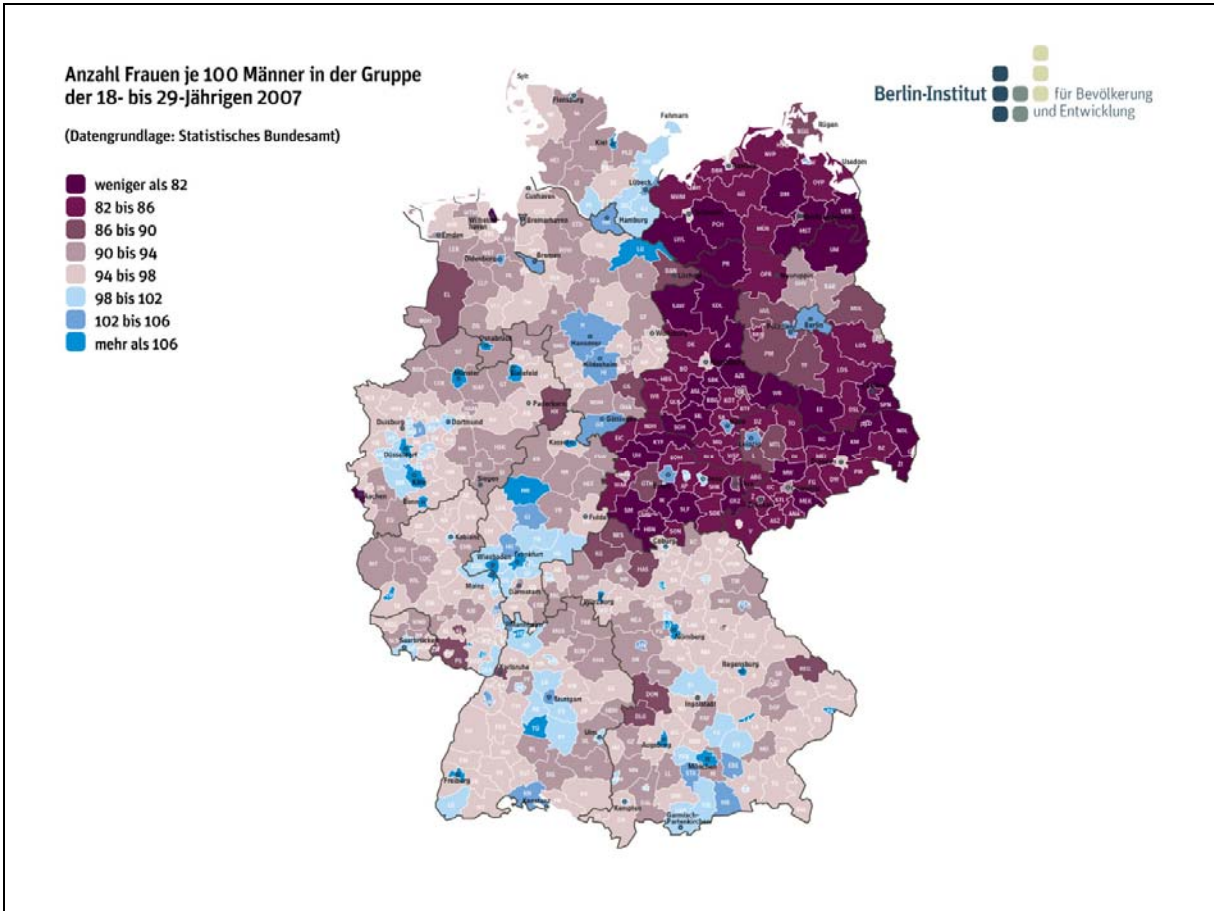
Bevölkerungsveränderung nach Ursachen für alle deutschen Landkreise und kreisfreien Städte 2007

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt)

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

- Geburtenüberschuss/Wanderungsgewinn (52 Kreise)
- Geburtenüberschuss/Wanderungsverlust (10)
- Sterbeüberschuss/Wanderungsverlust (228)
- Sterbeüberschuss/Wanderungsgewinn (149)



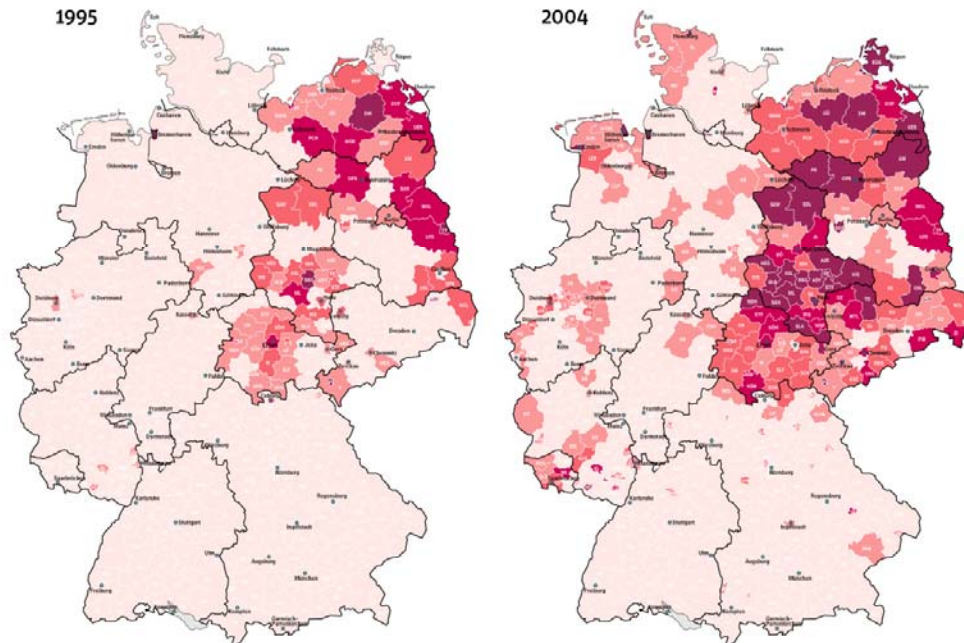


Anteil der von unter 20-jährigen Frauen geborenen Kinder an allen Neugeborenen (Teenager-Geburten) 1995 und 2004 in Prozent

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen)

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

- unter 4
- 4 bis unter 5
- 5 bis unter 6
- 6 bis unter 7
- 7 und mehr

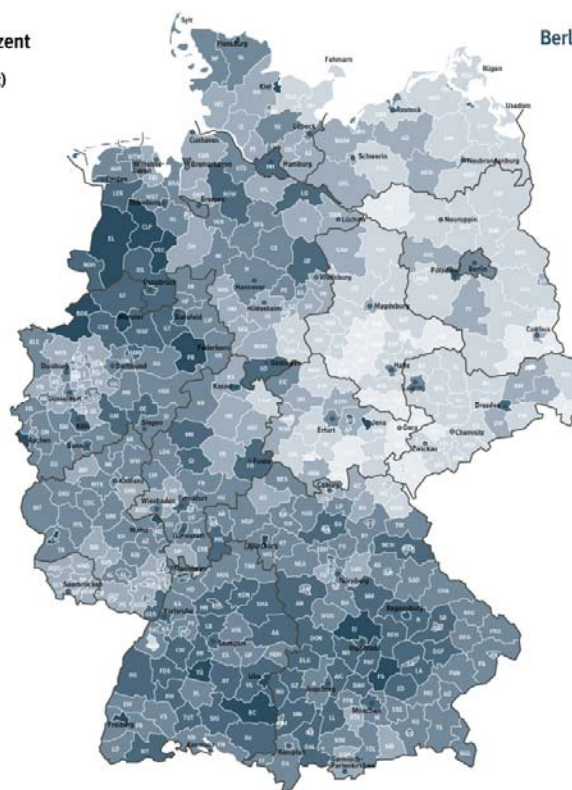


Anteil unter 35-Jähriger an der Gesamtbevölkerung 2007 in Prozent

(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt)

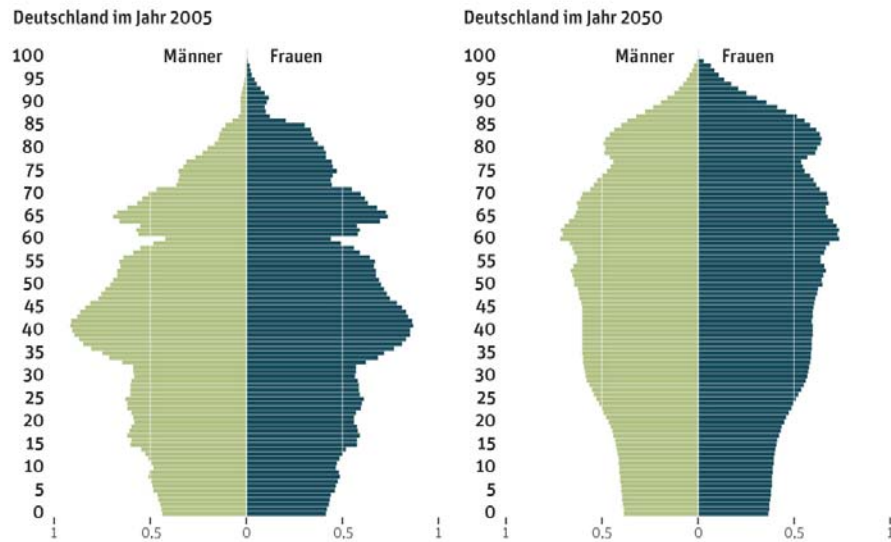
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

- weniger als 31
- 31 bis 34
- 34 bis 36
- 36 bis 39
- 39 bis 41
- mehr als 41



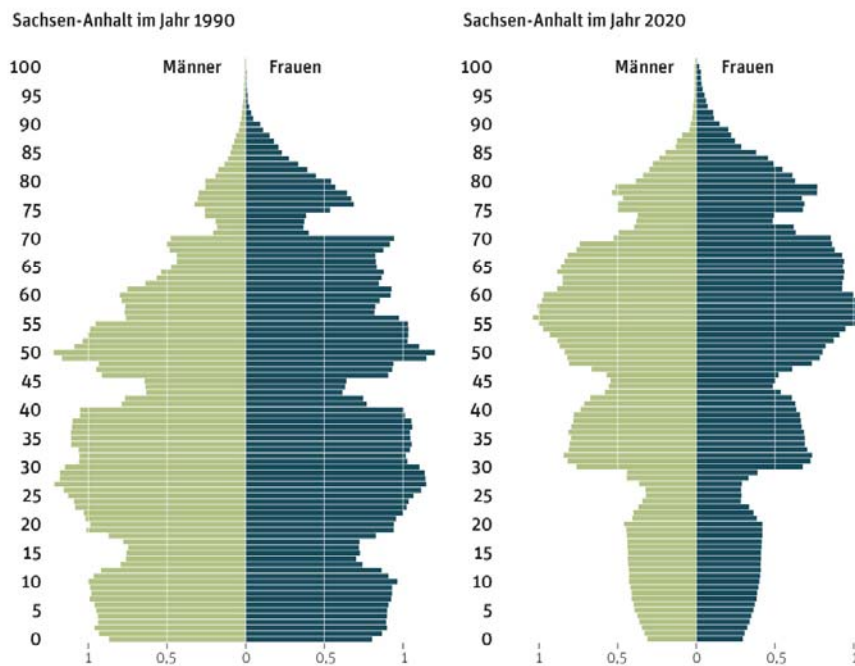
Deutschland im Jahr 2005 und 2050 Anteil der jeweiligen Altersklassen in Prozent der Gesamtbevölkerung

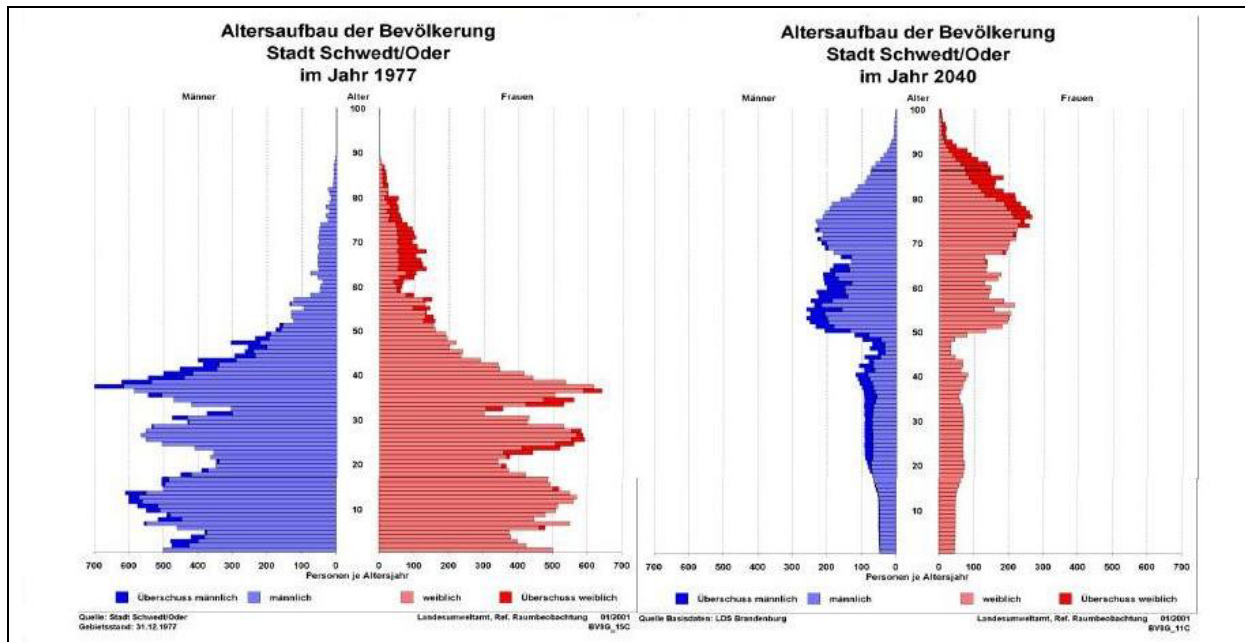
(Datengrundlage: Statistisches Bundesamt)



Sachsen-Anhalt in den Jahren 1990 und 2020 Anteil der jeweiligen Altersklassen in Prozent der Gesamtbevölkerung

(Datengrundlage: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt)

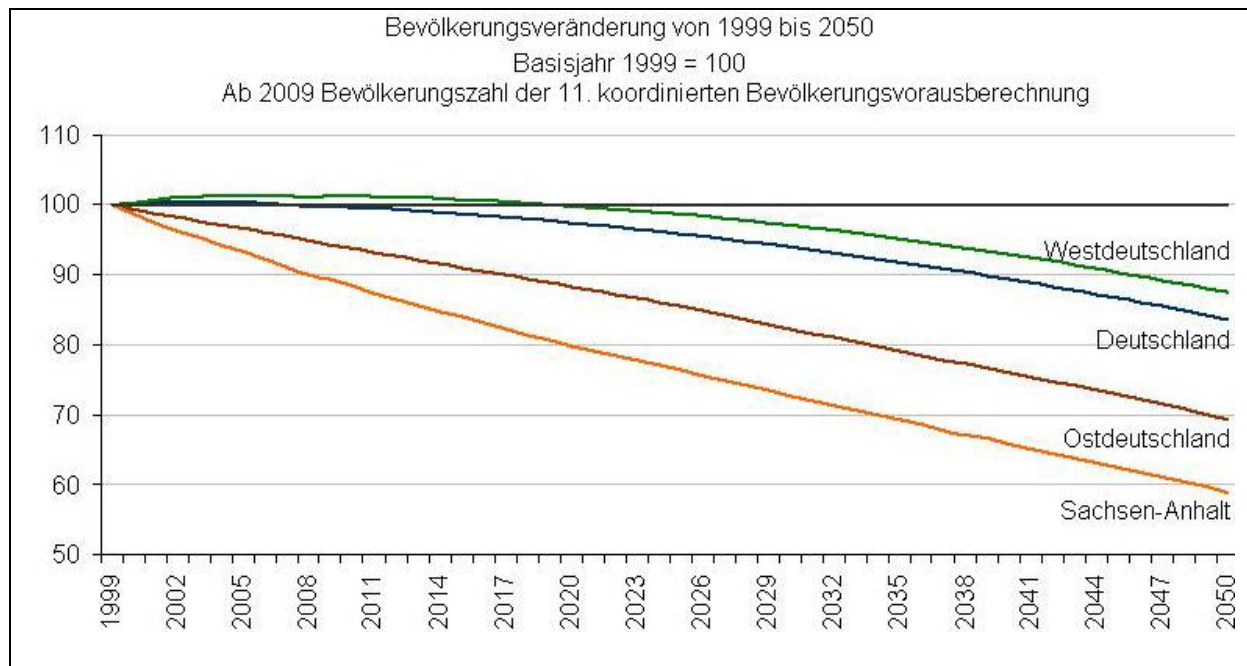




Quelle: Stuke, Angelika (2007): Demografischer Wandel in Brandenburg: Ursachen – Folgen – Strategien, Fachdialog „Folgen des demografischen Wandels für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik“, 25./26. April 2007. Berlin.

Prekär ist die Lage vor allem in wirtschaftsschwachen Regionen, wo die Arbeitslosigkeit überproportional hoch liegt (in Berlin, Brandenburg-Nordost und Mecklenburg-Vorpommern), wo über 15 Prozent der jungen Frauen fehlen (in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg-Nordost, Chemnitz, Sachsen-Anhalt und Thüringen) und wo die Bevölkerungsprognose am negativsten ist: Unter den zehn am stärksten vom Schwund betroffenen Regionen der EU liegen mit Sachsen-Anhalt, Chemnitz und Thüringen allein drei in Ostdeutschland.

Bis 2060, so die jüngste Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes ist davon auszugehen, dass sich die Zahl der Personen im Erwerbsalter von 20 bis 64 Jahren bundesweit um ein Drittel reduziert – sofern jährlich im Saldo 100.000 Personen aus dem Ausland zuwandern. Die Alterung der Gesellschaft wirkt sich besonders gravierend in den höchsten Altersgruppen aus. So wird bei insgesamt stark rückläufigen Bevölkerungszahlen die Zahl der über 80-Jährigen bis 2050 von heute vier auf zehn Millionen ansteigen. Jeder siebte wäre dann 80 Jahre oder älter. All diese demografischen Problemlagen werden sich im Osten Deutschlands stärker ausprägen als im Westen.



Der Bevölkerungsrückgang ist für den Osten Deutschlands allerdings kein neues Phänomen: So hatte die DDR als einziges Land der Welt im Zeitraum ihrer Existenz durchgängige Bevölkerungsverluste zu verzeichnen.⁶ Obwohl in der DDR in fast jedem Jahr mehr Personen geboren wurden als verstarben und das Land insgesamt einen Geburtenüberschuss von einer Million erzielte, hatte es zum Fall der Mauer etwas weniger Einwohner als bei deren Bau.⁷ Das Gebiet des heutigen Bundeslandes Sachsen-Anhalt hatte dabei innerhalb der DDR die größten Verluste zu verzeichnen. Zwischen 1970 und 1988 verließen im jährlichen Durchschnitt 8.900 Personen ihre Heimat.⁸

Weil die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter im Osten aus demografischen Gründen stärker schwindet als im Westen, dürfte das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, das im Jahr 2007 rund 67 Prozent des Westniveaus erreicht hatte, bis 2020 wieder auf 60 Prozent zurückgehen und dann auf diesem Niveau verharren.⁹

Sachsen-Anhalt ist dabei jenes Bundesland mit den größten Verlusten. Die Stadt Dessau, mit über 100.000 Einwohnern zu DDR-Zeiten, vermeldete 2006 nur noch 77.000 Bürger. Die Region Dessau verzeichnet unter den einstigen Gebieten der Nuts-2-Klassifikation der Europäischen Statistikbehörde Eurostat nach Nordwest-Bulgarien der zweithöchste Schwund in Europa. Bis 2030 droht die Bevölkerung nochmals um ein Drittel zu schrumpfen. Und das liegt nicht nur an den niedrigen Geburtenzahlen, sondern auch daran, dass die Region Dessau europaweit am meisten Menschen durch Abwanderung verliert: In der letzten Zeit hat jedes Jahr etwa ein Prozent der Bevölkerung ihre Heimat verlassen. Auch aufgrund des demografischen Rückgangs hat das europäische Statistikamt Eurostat Anfang 2008 die Regionen Dessau, Halle und Magdeburg zu einer einzigen Region Sachsen-Anhalt zusammengefasst.¹⁰

Regional stellen sich dabei große Probleme für die Kommunen. Wegen der Unterauslastung der Infrastruktur sind oftmals kostspielige Anpassungen an die niedrigeren Bevölkerungszahlen nötig.

⁶ Geißler, Rainer (2004): Struktur und Entwicklung der Bevölkerung, Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 269. Bonn.

⁷ Kröhnert, Steffen / van Olst, Nienke / Klingholz, Reiner (2004): Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation. Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.

⁸ Kröhnert, Steffen / Medicus, Franziska / Klingholz, Reiner (2006): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. München.

⁹ Ragnitz, Joachim (2005): Germany: Fifteen Years after Unification. Cesifo Forum; Volume 6, No. 4. München.

¹⁰ Kröhnert, Steffen / Hoßmann, Iris / Klingholz, Reiner (2008): Die demografische Zukunft von Europa. Wie sich die Regionen verändern. Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. München.

Oder es müssen die gestiegenen Kosten auf die Anwohner umgelegt werden, was die Attraktivität der Standorte weiter senkt. Zudem bestehen Infrastrukturkosten zu einem hohen Anteil aus Fixkosten, die sich nicht reduzieren lassen. Bestimmte Leistungen, wie die der Freiwilligen Feuerwehr oder von Sportvereinen, können bei geringer Bevölkerungsdichte gar nicht mehr erbracht werden. Unterhalb einer Bevölkerungsdichte von 40 Einwohnern je Quadratkilometer ist eine Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen nach herkömmlicher Vorstellung kaum noch zu leisten.

Ein weiteres Problem ist der Leerstand von Wohnungen. Während seit der Wende mehrere hunderttausend Wohnungen aus dem öffentlichen Bestand mit hohen Subventionen aus dem Stadtumbau Ost „vom Markt genommen“ – also abgerissen – werden, stehen private Eigentümer bei einem durch Wegzug und Todesfälle ausgelösten Überangebot von Immobilien vor dramatisch verfallenden Preisen. Vielerorts erweisen sich die Häuser als unverkäuflich. Leer stehende Gebäude und Geschäfte wirken sich zudem negativ auf das Erscheinungsbild von Dörfern und Städten aus.

Mit der Verrentung der starken Jahrgänge aus den Zeiten des Babybooms vom Jahr 2015 an werden die Kaufkraft und Steuerzahlungen der Bürger sinken. Zudem sinkt auch die Versorgungssicherheit mit alltäglichen Gütern: Denn für große Handelsketten, die ihre Standorte nach der Kaufkraft je Quadratkilometer ermitteln, sind diese oft ohnehin dünn besiedelten Gebiete schon heute wenig attraktiv.

Einigermaßen stabilisieren können sich lediglich größere Agglomerationen wie Berlin, Dresden, Leipzig, Jena, Erfurt und Rostock, aber auch das nur, indem sie Bevölkerung aus dem eigenen Umland abziehen. Weil dieses Leerräumen der Fläche jedoch nur einmal möglich ist, haben selbst die Zentren im Osten mittelfristig mit Schwund zu rechnen, wenn sie keine Zuwanderer aus dem Ausland anlocken können.

Unzureichende Antworten auf die Folgen des demografischen Wandels

Die Regierungen der ostdeutschen Bundesländer sitzen keinen Illusionen über die Reichweite der Änderungen ihrer Bevölkerungszahl und -struktur auf. Sie antworten darauf mit einer heute nur noch schwer zu überschauenden Anzahl von Gegenmaßnahmen. Die Politik versucht den Wandel im Wesentlichen mit zwei Strategien zu beantworten: Mit "Gegensteuern" und "Anpassen". Beide Strategien haben jedoch nicht zu den gewünschten Erfolgen geführt. Sie haben bisher die demografische Trendwende nicht ermöglicht.

"Gegensteuern" folgt meist klassischer Industrie- und Strukturpolitik, die an Wachstum orientiert ist: Sie will nach gängigen Rezepten Industrie ansiedeln, Gewerbe- und Wohngebiete ausweisen, Arbeit schaffen und Wegzug verhindern. Gerade die Probleme ländlicher Abwanderungsregionen verweigern sich aber üblicher Strukturpolitik, denn sie sind durch wenig Nachwuchs und durch Abwanderung geprägt. Investitionen laufen ins Leere, denn erfahrungsgemäß gelingt es selbst mit bester Familienpolitik und massiven Industriesubventionen nicht, den demografischen Trend umzukehren.

Die Strategie des "Anpassens" erkennt die Folgen des demografischen Wandels, insbesondere die Alterung und das Schrumpfen, und versucht das Gemeinwesen an die neuen Bedingungen anzugleichen. De facto folgt aus dieser Strategie ein schrittweises Herunterfahren der Daseinsvorsorge: Schulen werden geschlossen, der öffentliche Nahverkehr eingeschränkt, Ämter zusammengelegt und so weiter. Dies führt vor dem Hintergrund einer bundesweit schrumpfenden Bevölkerung zwangsläufig zu einer Konzentration von Bewohnern in den Zentren. Denn die Menschen werden von einem ausgedünnten Infrastrukturangebot förmlich vertrieben und ziehen dorthin, wo sie mehr Jobs und Schulen finden und wo die Freizeiteinrichtungen für ihre Kinder besser sind. Anpassen fördert also den demografischen Niedergang, auch wenn das Gegenteil geplant war.

In der Praxis kommen häufig beide Strategien vermischt und von verschiedenen Ressorts veranlasst zum Einsatz, mit dem Effekt, dass sich die Maßnahmen dann sogar gegenseitig behindern können. So leben in peripheren Gebieten oft viele schlecht ausgebildete Jugendliche. Das Wirtschaftsministerium versucht dem mit Qualifizierungsmaßnahmen entgegenzuwirken und hilft Lehrstellen bereitzustellen, während das Verkehrsministerium den Nahverkehr einschränkt, weil die Bevölkerungszahlen zurückgehen. Jugendliche haben es dann schwer, zu Weiterbildungsstätten oder Lehrstellen zu gelangen. In der Folge ziehen die Cleveren unter ihnen fort und die weniger aktiven bleiben zurück. Das Ganze wird dann ein Fall für das Arbeits- und Sozialministerium.

Ein typisches Beispiel für gut gemeinte aber praktisch untaugliche Politik bieten die verschiedenen Endberichte von Enquete-Kommissionen der Landesregierungen zum demografischen Wandel.¹¹ Darin werden Ursachen und Folgen des Wandels für sämtliche Lebens- und Politikbereiche im Detail analysiert und hunderte von Problemen aufgezeichnet, sowie Abhilfemöglichkeiten für jedes einzelne Problem beschrieben. Dabei handelt es sich jedoch meist um Symptomkuren und nicht um grundsätzliche Weichenstellungen an Knotenpunkten, die neue Fakten schaffen könnten. Zudem erweist es sich als politisch undurchführbar, alle Einzelprobleme separat zu behandeln, ohne dabei kontraproduktive Effekte zu erzielen.

Radikale Innovation

Weil mit diesen Mitteln in praktisch keinem Fördergebiet der letzten 20 Jahre eine demografische Trendwende eingeleitet werden konnte, plädiert das Berlin-Institut in einem Gutachten¹² für einen radikalen Paradigmenwechsel im Umgang mit Schwundregionen. Vor allem in den neuen Bundesländern sollten die verbleibenden Jahre bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II für eine radikale Modernisierung der Strukturen genutzt werden. „Radikal“ bedeutet dem Wortsinn nach, an der „Wurzel“ der jeweiligen Problembereiche anzusetzen.

Für diese Neuorientierung sind folgende Punkte zu beachten: **Erstens** muss die Politik die demografische Entwicklung nicht nur als Tatbestand, sondern als Grundlage für alles sozioökonomische Handeln akzeptieren. Sie muss sich in den betroffenen Gebieten von der bisherigen Vorstellung von Wachstum verabschieden, denn alle Bemühungen, Wachstum gegen den demografischen Trend zu fördern, sind gescheitert. Ohnehin sind gesellschaftliche Konzepte für ein Wohlergehen ohne Wachstum für Nationen, die altern und schrumpfen, langfristig notwendig. Die Grenzen des Wachstums offenbaren sich hierzulande nicht – wie lange angenommen – durch einen Ressourcenmangel, sondern durch den demografischen Wandel. Insofern sind Schrumpfgebiete Testfelder für das Europa von morgen.

Gegensteuern mit den Mitteln klassischer, wachstumsorientierter Industrie- und Strukturpolitik kann in Schrumpfregionen nicht funktionieren.

Zweitens bedeutet Modernisierung in Schrumpfgebieten auf *neuen* Wegen zu *alten* Zielen zu kommen. Denn die Ziele der Gesellschaft bleiben gleich: Auch diese Gebiete müssen mit Energie, Trinkwasser und medizinisch versorgt werden, es müssen Schulen und Verkehrsmittel bereit stehen. Da sich die herkömmlichen Angebote für die Infrastruktur aber nicht beliebig verkleinern lassen, ist häufig ein Systemwechsel notwendig. Und der bietet die Chance für eine Neuorientierung. So ist eine Schule nicht als feste Struktur mit vorgegebener Klassengröße und Schülerzahl zu verstehen, sondern als

¹¹ Bericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel (2007): Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen. Niedersächsischer Landtag. Hannover.

¹² Klingholz, Reiner / Weber, Andreas (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1082377/Demografischer-Wandel-Ein-Politikvorschlag-unter-besonderer-Beruecksichtigung-der-neuen-Laender.pdf.

Dienstleistung. In diesem Sinne sollen Schulen Kinder auf das Leben vorbereiten. Unbedeutend ist hingegen, in welcher Form die Schule daherkommt. Unter dieser Sichtweise werden Zwergschulen möglich, Schulen, die im wöchentlichen Turnus an zwei verschiedenen Orten stattfinden, die Teleunterricht nutzen oder die von einer Zentrale aus mit Lehrern versorgt werden, damit nicht viele Schüler, sondern nur wenige Lehrer pendeln müssen. Solche Schulformen können pädagogische Konzepte ermöglichen, die ansonsten gar nicht in die Diskussion kämen. Schulen, in denen wie in Zwergschulen jahrgangsübergreifend unterrichtet wird, werden beispielsweise in Schleswig-Holstein selbst in Regionen mit ausreichender Schülerzahl wieder eingeführt – allein weil sie Kindern mit unterschiedlicher Lerngeschwindigkeit bessere Chance bieten und weil sie das soziale Lernen verbessern. Mit dieser Flexibilität könnten Schulen, der wichtigste Haltefaktor für Familien, trotz geringerer Schülerzahl vor Ort bleiben. Dies gilt allerdings nur für Grundschulen bis zum 6. Schuljahr. Aber auch für weiterführende Schulen sind neue Konzepte für dünn besiedelte Gebiete möglich – etwa als „Boarding Schools“, in denen die Jugendlichen über die Woche leben und lernen können und nur am Wochenende nach Hause fahren.

Anpassen an den demografischen Wandel als „Downsizing / weniger vom Gleichen“ verschlechtert die Lebensbedingungen in ländlichen Räumen und beschleunigt den Niedergang.

An Modellprojekten hat sich weiterhin gezeigt, dass eine ökonomische Erholung in benachteiligten Regionen durch einen Umstieg in eine "solare Wirtschaft" möglich ist, der üblicherweise als zu teuer gilt und deshalb kaum umgesetzt wird. So ist es einigen Kommunen gelungen, sich durch Biomasse-, Biogas-, Wind- und Sonnenenergie von den Energieversorgern unabhängig zu machen und finanzielle Überschüsse zu erwirtschaften, mit denen sie die Attraktivität für neue Bewohner und neues Gewerbe steigern konnten.

Drittens präsentieren sich zukunftsweisende Modernisierungskonzepte häufig als Win-win-Situationen: Sie tragen tendenziell auch zur Lösung anderer Probleme bei - sie wirken synergetisch. So hat etwa die dezentrale Energieversorgung mit erneuerbaren Ressourcen neben dem monetären Gewinn den Vorteil, dass sie technologisch fortschrittlich und klimaneutral ist und dass sie mittelfristig auch für größere Regionen, langfristig für das ganze Land geboten ist. Kleine Kommunen können sich beispielsweise energieautark machen, indem sie sich zu einem "virtuellen Kraftwerk" zusammenschließen. Dabei sollte jede Einzelkommune Energie aus geeigneten Quellen beisteuern - aus Biogas, Biomasse, Sonne, Wind oder Erdwärme. Solche Verbünde sind wenig anfällig für Ausfälle und Schwankungen. Demografische Krisengebiete sind prädestiniert für eine Energieautonomie, weil dort die Versorgung über große Netzsysteme immer teurer wird. Zudem ist es sinnvoll, die Energiewende in kleinen Einheiten zu erproben und Erfahrungen zu sammeln, weil Fehlschläge leichter zu verkraften sind. Krisenregionen können so zu Motoren der Innovation werden und die regionale Wirtschaft beflügeln.

Um diese neuen Wege zu beschreiten ist es **viertens** notwendig, bestimmte Gesetze und Richtlinien zumindest vorübergehend außer Kraft zu setzen. Eine schlanke Abwasserentsorgung, eine dezentrale Kleinkinderbetreuung und ein innovatives Nahverkehrssystem lassen sich in Schrumpfreionen nicht aufbauen, wenn dabei sämtliche kommunalen, nationalen und EU-weiten Regelwerke und Normen beachtet werden müssen. Die Bürokratie macht Innovationen geradezu unmöglich. Ebenso müssen neue Konzepte vor der Reglementierung der Raumplanung geschützt werden. Zukunftsformen der Versorgung lassen sich nicht raumplanerisch fassen, weil sie sich erst in kreativen Prozessen entwickeln müssen. Neue Konzepte für die Versorgung peripherer Gebiete sind heute noch gar nicht bekannt - sie lassen sich nicht planen, sondern nur ermöglichen. Dafür brauchen die Verantwortlichen möglichst große Freiheiten – sie brauchen einen zulassenden Staat.

Fünftens benötigen die betroffenen Regionen dafür eine höhere Planungsautonomie. Es ist notwendig, weitreichende Entscheidungskompetenzen auf die Ebene von Bürgermeistern oder Landräten zu verlagern und ihnen auch die entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. In Schweden oder Finnland etwa können die Kommunen finanziell autonom über Form und Art der Schulversorgung

entscheiden, der Kinder- und Altenbetreuung sowie der medizinischen Grundversorgung. Damit haben die Gemeinden die Schlüssel zur Veränderung der Strukturen und letztlich zur Modernisierung selbst in der Hand. Außerdem fühlen sich die Bürger ernst genommen und sind eher bereit, Verantwortung zu übernehmen. Planungs- und Finanzautonomie sollten jedoch nur Verwaltungseinheiten übernehmen, die diese Verantwortung explizit übernehmen wollen.

Sechstens muss der "humane Faktor" weitaus stärker gefördert werden. Gerade in Krisenregionen sind es immer Einzelne, die neue Perspektiven schaffen. Darum gilt es anzuerkennen, dass sich neue Ideen und Konzepte im Allgemeinen nur von unten nach oben entwickeln, und dass dazu die aktive Mitarbeit der Menschen vor Ort nötig ist. Im Zentrum der Entwicklung stehen immer soziale Netzwerke und eine aktive Zivilgesellschaft.¹³ So ist es in der Rhön, einer stark vom demografischen Wandel erfassten Region in den alten Bundesländern, dem Erfinder der "Bionade" gelungen, Hunderte von Arbeitsplätzen zu schaffen, und zwar mit einer Idee, die kein Förderprogramm der Welt hätte ersinnen können. Wo immer in Krisengebieten ziviles Engagement zu beobachten ist, sollten vor allem bürokratische Schranken abgebaut werden, damit sich kreatives Potenzial auch entfalten kann.

Damit angeschlagene Regionen ihr mögliches Potenzial auch zeigen können, bedarf es **siebtens** einer Förderung über einen Wettbewerb. Die demografisch angeschlagenen Gebiete haben ironischerweise ein hohes Innovationspotenzial für eine radikale Modernisierung, weil eine Erholung über klassische Entwicklungsprojekte ausgeschlossen ist. Diese Regionen müssen bei einer Bewerbung deutlich machen, dass sie bereit und in der Lage sind, ihre eigenen Belange in die Hand zu nehmen und zukunftsweisende Konzepte in den Bereichen Energieversorgung, Schule, Landbau und kleine Kreisläufe, Mobilität oder Gesundheitsversorgung vorzulegen. Es ist zumindest eine Teilförderung über (zinslose) Kredite anzustreben, wobei die Kredite in einen Fonds zurückgezahlt werden, aus dem weitere Projekte finanziert werden. Bei der Planung der Projekte sind Indikatoren festzulegen und Ziele zu definieren. Werden Ziele nicht erreicht, ist ein Scheitern eines Projektes zu akzeptieren und als Lerneinheit zu verbuchen. Diese neue Förderkultur unterbindet eine flächendeckende Förderung mit der Gießkanne beziehungsweise in Abhängigkeit von einer zufälligen politischen Großwetterlage. Sie orientieren sich stattdessen einzig an Erfolgskriterien.

Achtens wird bei diesem Wettbewerb klar, dass es Regionen gibt, die nicht förderbar sind. Zwar lassen sich auch besonders krisengeplagte Räume nicht per se abschreiben oder als verlorene Räume betrachten. Aber sie definieren sich selbst als nicht förderbar, wenn dort keine Innovatoren zu finden sind, die versuchen Zukunft zu schaffen. Mit Subventionen und künstlicher Ansiedlung von Unternehmen ist dort ohnehin nichts auszurichten. In derartigen Gebieten hat der Staat dennoch die Aufgabe, den Menschen angemessene Hilfe zu leisten. Dies sollte sich aber auf eine existenzielle Daseinsvorsorge beschränken - wie Notfallrettung, Erreichbarkeit für Ordnungskräfte in angemessener Frist, pflegerische Versorgung von Hochbetagten, Telefon- und Internetanschluss. Solche Regionen können zwar eine eigene Attraktivität für "Raumpioniere", für künstlerische und soziale Experimentatoren entwickeln. Darüber hinaus sollte man sich aber angesichts fehlender Perspektiven von einer "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" verabschieden. Das Modell der alten Bundesrepublik, aber auch andere Gebiete in Europa zeigen, dass eine Angleichung der Regionen unter *Wachstumsbedingungen* möglich ist, und zwar immer als Angleichung nach oben. Unter *Schrumpfbedingungen* ist jedoch eine Angleichung aller Erfahrung nach nicht möglich, weil viele Menschen aus freien Stücken dorthin abwandern, wo sie eine bessere Infrastruktur und einen besseren Arbeitsmarkt vorfinden.

¹³ Glander, Marie-Luise / Hoßmann, Iris (2009): Land mit Aussicht. Was sich von dem wirtschaftlichen und demografischen Erfolg des Oldenburger Münsterlandes lernen lässt. Hgg. vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.

Fazit:

Nötig ist ein Paradigmenwechsel!
Rückgang akzeptieren!
Chance für Neuorientierung nutzen!
Nicht in Strukturen sondern in Dienstleitungen denken!
Autonomie zulassen!
Problemregionen in einem Wettbewerb fördern!
Akzeptieren, dass manche Regionen nicht förderbar sind!